

1087/2016



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



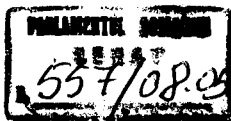
Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80

Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.662A/2018

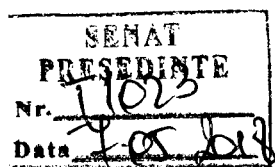


CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 3366 / 07 MAY 2018

Domnului

Călin Constantin Anton POPESCU-TĂRICEANU

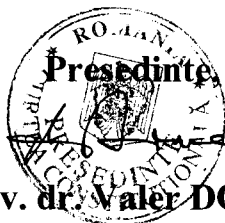
Președintele Senatului



În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2016 privind reorganizarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România – S.A. și înființarea Companiei Naționale de Investiții Rutiere S.A., precum și modificarea și completarea unor acte normative.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 23 mai 2018 (inclusiv, în format electronic la adresa de mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 6 iunie 2018.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.



prof. univ. dr. Valer DORNEANU

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 6624 / 2018

R O M Â N I A



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

STRATURĂ JURISDICȚIONALĂ

3337

1 07 MAY 2018

012 1215

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 2018

CP1/734/7.05.2018

Domnului VALER DORNEANU

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 55/2016 privind reorganizarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România – S.A. și înființarea Companiei Naționale de Investiții Rutiere S.A., precum și modificarea și completarea unor acte normative

La data de 18 aprilie 2018, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 55/2016 privind reorganizarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România – S.A. și înființarea Companiei Naționale de Investiții Rutiere S.A., precum și modificarea și completarea unor acte normative. Considerăm că, atât prin modul în care a fost adoptată, cât și prin conținutul normativ, această lege încalcă prevederile art. 1 alin. (5), ale art. 73 alin. (3) lit. m)

și p) raportat la art. 76 alin. (1) din Constituție, precum și pe cele ale art. 75 alin. (3) din Constituție, pentru motivele expuse în cele ce urmează.

1. Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 55/2016 privind reorganizarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România – S.A. și înființarea Companiei Naționale de Investiții Rutiere S.A., precum și modificarea și completarea unor acte normative încalcă dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. m) și p) raportat la art. 76 alin. (1) din Constituție

Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 55/2016 privind reorganizarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România – S.A. și înființarea Companiei Naționale de Investiții Rutiere S.A., precum și modificarea și completarea unor acte normative a fost adoptată în temeiul prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (2) ca lege ordinară, deși în conținutul său normativ se regăsesc dispoziții ce se încadrează în domeniul de reglementare al legii organice. În acest sens, menționăm prevederile de la art. 10, art. 16 și art. 79 din ordonanța aprobată prin legea menționată.

O.U.G. nr. 55/2016 prevede la art. 10 că *„Terenurile proprietate publică a statului român situate în zona de siguranță și zona de protecție a infrastructurii rutiere pe care urmează a se implementa proiecte de dezvoltare a infrastructurii rutiere sunt concesionate în mod direct către C.N.I.R., pe bază de contract de concesiune încheiat cu Ministerul Transporturilor, pe durata implementării proiectelor, fără licitație publică și fără plata redevenței, prin derogare de la prevederile art. 59 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, aprobată cu modificări prin Legea nr. 22/2007.”* Totodată, la art. 16 din O.U.G. nr. 55/2016 se prevede că: *„Pe perioada implementării proiectelor de infrastructură de transport rutier, terenurile care sunt proprietate publică a statului român sunt concesionate în mod direct către C.N.I.R., pe bază de contract de concesiune încheiat cu Ministerul Transporturilor, fără licitație publică și fără plata redevenței, prin derogare de la prevederile art. 59 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006, aprobată cu modificări prin Legea nr. 22/2007.”* Nu în ultimul rând, la art. 79 alin. (1) din O.U.G. nr. 55/2017 se prevede că: *„Terenurile*

proprietate publică a statului român destinate spațiilor de servicii situate de-a lungul autostrăzilor și drumurilor expres se concesionează în mod direct, fără licitație publică și fără plata vreunei redevențe, pe bază de contract de concesiune, încheiat între Ministerul Transporturilor și Compania Națională de Investiții Rutiere - S.A., prin derogare de la prevederile art. 59 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006, aprobată cu modificări prin Legea nr. 22/2007.” Toate aceste reglementări vizează derogări de la legislația care stabilește regimul concesionării bunurilor proprietate publică, ca parte integrantă a regimului juridic general al proprietății.

Conform art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituția României, regimul juridic al proprietății trebuie reglementat prin lege organică. În aplicarea unei jurisprudențe constante a Curții Constituționale, derogările de la regimul juridic general al proprietății ar trebui să fie adoptate tot prin intermediul unei legi organice. Astfel, în Decizia Curții Constituționale nr. 442/2015 s-a arătat că *„este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice, în consecință, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice.”*

Analizând prevederile art. 10, 16 și 79 alin. (1) din O.U.G. nr. 55/2016 aprobată prin legea criticată se poate constata faptul că, din punctul de vedere al criteriului material, acestea instituie derogări de la regulile generale privind regimul juridic general al proprietății. Drept urmare, aprobarea O.U.G. nr. 55/2016 ar fi trebuit realizată prin intermediul unei legi organice, conform art. 76 alin. (1) din Constituție și nu prin intermediul unei legi ordinare, conform art. 76 alin. (2) din Constituție.

De asemenea, art. 50 alin. (1) din O.U.G. nr. 55/2016 a fost abrogat prin Art. I pct. 9 din legea supusă controlului. Conform art. 50 din O.U.G. nr. 55/2016, *„Personalul C.N.I.R. este angajat pe bază de contract individual de muncă încheiat conform legii, numai prin concurs organizat pe baza unui regulament aprobat de*

consiliul de administrație, la propunerea directorului general al companiei, cu excepția directorului general, care deține contract de mandat potrivit legii, pentru care se organizează procedură de selecție, în condițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernanța corporativă a întreprinderilor publice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 111/2016.” Totodată, conform art. 57 din O.U.G. nr. 55/2016, de asemenea abrogat prin art. I pct. 9 al legii criticate, se prevedea că, „La nivelul C.N.I.R se încheie contract colectiv de muncă în condițiile stabilite de legislația muncii în vigoare.” Nu în ultimul rând, art. 60 din O.U.G. nr. 55/2016, abrogat prin art. I pct. 9 al legii supuse controlului, prevedea următoarele: „Condițiile de muncă, obligațiile generale și specifice, timpul de muncă și de odihnă, programele de perfecționare profesională a salariaților și alte condiții în care se desfășoară procesul muncii în cadrul C.N.I.R. se stabilesc prin contractul individual de muncă și contractul colectiv de muncă la nivel de companie, încheiat în condițiile legii.”

Dispozițiile enunțate mai sus vizează aspecte care privesc aplicarea, cu privire la personalul C.N.I.R., a regimului juridic general privind raporturile de muncă. Drept urmare, având în vedere criteriul material, dispozițiile care abrogă reglementări ce vizează regimul general al raporturilor de muncă referitor la personalul C.N.I.R. ar trebui stabilite prin lege organică, nu prin lege ordinară.

Astfel, ținând cont de argumentele de mai sus și de faptul că anumite dispoziții din legea supusă controlului de constituționalitate vizează materia legii organice, adoptarea de către Parlament a legii în temeiul art. 76 alin. (2) din Constituție încalcă dispozițiile constituționale de la art. 73 alin. (3) lit. m) și p) din Constituția României. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 442/2015 referitoare la admiterea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea Legii serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006, a precizat faptul că „este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice”.

Însă, prin legea dedusă controlului de constituționalitate, legiuitorul a ignorat criteriul material în funcție de care trebuie stabilit caracterul legii.

Ținând cont de argumentele de mai sus și de faptul că anumite dispoziții din Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 55/2016 privind reorganizarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România – S.A. și înființarea Companiei Naționale de Investiții Rutiere S.A., precum și modificarea și completarea unor acte normative vizează materia legii organice, adoptarea de către Parlament a legii în temeiul art. 76 alin. (2) din Constituție încalcă dispozițiile constituționale prevăzute la art. 73 alin. (3) lit. m) și p) raportat la art. 76 alin. (1) din Constituția României.

2. Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 55/2016 privind reorganizarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România – S.A. și înființarea Companiei Naționale de Investiții Rutiere S.A., precum și modificarea și completarea unor acte normative încalcă dispozițiile art. 75 alin. (3) din Constituție

Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 55/2016 privind reorganizarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România – S.A. și înființarea Companiei Naționale de Investiții Rutiere S.A., precum și modificarea și completarea unor acte normative încalcă principiul bicameralismului, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale. În acest sens, instanța constituțională a stabilit două criterii cumulative pentru a se determina cazurile în care se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

Prin Decizia nr. 624/2016, Curtea Constituțională a stabilit că art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma *decide definitiv* cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, Camera

decizională nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator. Pentru a analiza respectarea principiului bicameralismului, Curtea Constituțională a reținut că trebuie avut în vedere: scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, respectiv, dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

Or, din analiza dispozițiilor legii supuse controlului rezultă faptul că Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a adoptat legea în ședința din data de 22.12.2016, în temeiul art. 115 alin. (5), teza a III-a din Constituția României, ca urmare a depășirii termenului de adoptare. În data de 2.09.2017, Guvernul României a adoptat Ordonanța nr. 16/2017, având ca obiect modificarea O.U.G. nr. 55/2016. Camera Deputaților a adoptat legea supusă controlului în ședința din data de 11.04.2018, preluând dispozițiile O.G nr. 16/2017, în plus aducând noi modificări unor dispoziții ale O.U.G. nr. 55/2016, după cum urmează: abrogarea art. 48-60 care reglementau aspecte fundamentale legate de structura organizatorică a C.N.I.R. la nivel central și local, precum și de regimul juridic aplicabil raporturilor de muncă - încadrarea și promovarea personalului C.N.I.R., precum și selectarea persoanelor cu funcții de conducere în C.N.I.R., salarizarea personalului C.N.I.R. ș.a.; abrogarea art. 62 care reglementa faptul că statutul C.N.I.R. este prevăzut în Anexa 1 a Legii; abrogarea art. 76 care reglementa regulile privind stabilirea grilei de salarizare până la încheierea contractului colectiv de muncă la nivelul C.N.I.R.; abrogarea art. 83 și a anexelor 1 și 2 care reglementau Statutul C.N.I.R. și Lista proiectelor de investiții care fac obiectul transferului către C.N.I.R., corelativ cu adoptarea unui nou articol prin care lista proiectelor de investiții care fac obiectul transferului către C.N.I.R. se aprobă prin ordin al ministrului transporturilor.

Astfel, prin raportare la prima condiție stabilită în jurisprudența Curții Constituționale pentru aprecierea respectării principiului bicameralismului se poate observa că există deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. În forma inițială a O.U.G. nr. 55/2016, adoptată de Senat, existau dispoziții consistente cu privire la aspecte esențiale privind organizarea și funcționarea C.N.I.R., precum și cu privire la regimul juridic aplicabil

personalului C.N.I.R., în timp ce în forma adoptată de Camera Deputaților aceste dispoziții au fost abrogate.

Totodată, prin raportare la a doua condiție stabilită în jurisprudența Curții Constituționale, se poate observa că există și o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului căci, în calitate de Cameră decizională, Camera Deputaților a modificat 20 de articole, inclusiv anexe ale O.U.G. nr. 55/2016.

Toate aceste argumente indică faptul că legea supusă controlului încalcă art. 61 alin. (2) raportat la art. 75 alin. (3) din Constituția României, care consacră principiul bicameralismului.

3. Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 55/2016 privind reorganizarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România – S.A. și înființarea Companiei Naționale de Investiții Rutiere S.A., precum și modificarea și completarea unor acte normative încalcă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție

Din analiza dispozițiilor de la art. I pct. 8 și pct. 9 din legea supusă controlului de constituționalitate se observă că aceasta nu respectă principiul supremației legilor și nici principiul securității raporturilor juridice, în componenta sa referitoare la accesibilitatea și previzibilitatea legii, așa cum a fost consacrat de Curtea Constituțională prin *Decizia nr. 30/2016 asupra admiterii sesizării de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 137 alin. (3), (4) și (5) din Regulamentul Camerei Deputaților*. În acest sens, Curtea a reținut că „potrivit art. 8 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”, iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, „actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis (...)”. Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională (...) prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea,

unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară”.

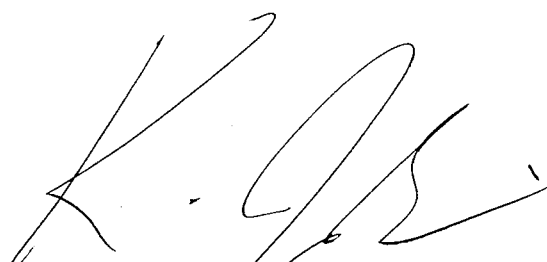
Art. I pct. 8 din legea dedusă controlului de constituționalitate prevede faptul că „*structura organizatorică și numărul de posturi al C.N.I.R., precum și încadrarea personalului se stabilesc prin hotărâre a Guvernului*”, iar pct. 9 al Art. I abrogă art. 48-60 din O.U.G. nr. 55/2016, care vizau structura organizatorică și salarizarea ale C.N.I.R.

Prin abrogarea dispozițiilor care vizau încheierea și derularea contractelor de muncă la nivelul C.N.I.R., precum și a dispozițiilor privind stabilirea drepturilor salariale ale personalului C.N.I.R. se încalcă art. 1 alin. (5) în componenta sa privind asigurarea securității raporturilor juridice, întrucât aspecte esențiale care vizează regimul juridic al raporturilor de muncă pentru personalul C.N.I.R. sunt eliminate din textul O.U.G., urmând a fi stabilite prin hotărâre a Guvernului.

Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa că „emiterea unor acte cu caracter administrativ ce au caracter infralegal, determină o stare de incertitudine juridică, acest gen de acte având, de obicei, un grad sporit de schimbări succesive în timp”. Or, în cazul de față, lăsând la latitudinea Guvernului stabilirea unor elemente esențiale ale raporturilor de muncă la nivelul C.N.I.R., legea imprimă un caracter relativ, nepermis, procedurii de încadrare, promovare și salarizare a personalului încadrat la C.N.I.R., încălcând astfel art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la previzibilitatea și accesibilitatea legii. Chiar dacă salariații C.N.I.R. nu reprezintă o categorie de funcționari publici care beneficiază de un statut special stabilit prin lege, regimul juridic al raporturilor de muncă este stabilit în Codul Muncii, tocmai în ideea de a asigura o stabilitate a respectivelor raporturi între angajați și angajatori.

Totodată, în acest caz, se poate reține și argumentul conform căruia, prin delegarea către Guvern a unei atribuții ce aparține în exclusivitate legiuitorului sunt încălcate și prevederile art. 1 alin. (4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat, precum și art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la previzibilitatea și accesibilitatea legii.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 55/2016 privind reorganizarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România – S.A. și înființarea Companiei Naționale de Investiții Rutiere S.A., precum și modificarea și completarea unor acte normative este neconstituțională.



PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS WERNER IOHANNIS